

**RELACIONES
INTERNACIONALES
Y
COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

*Seminario celebrado en Barcelona
el 9 de mayo de 1990*

S E P A R A T A

**LA APLICACIÓN DEL DERECHO
COMUNITARIO POR LAS COMUNIDADES
AUTÓNOMAS**

Prof^a Dra. Araceli Mangas Martín
*Catedrática de Derecho internacional público
de la Universidad de Salamanca*



Generalitat de Catalunya
Institut d'Estudis Autònoms

1990

Frente al dinamismo que ha caracterizado la respuesta de los medios sociales y económicos al impacto político, económico y social de la integración de España en las Comunidades Europeas, resulta extraño y preocupante, aunque no sorprendente, que uno de los problemas más importantes de índole jurídico-constitucional generado por esa integración todavía no se haya resuelto y regulado de forma aceptable para todas las Instituciones implicadas, el poder central y las Comunidades Autónomas. En efecto, se trata de la cuestión de la participación de las CCAA en la formación de la voluntad nacional en el marco del proceso de decisión comunitario y en la aplicación del Derecho Comunitario con un espíritu solidario con los compromisos de la integración europea.

La carencia de entendimiento en esta cuestión se agudiza más si cabe porque la integración de un Estado, de cualquier Estado, en las Comunidades Europeas, favorece desde un punto de vista competencial a los ejecutivos estatales. En efecto, son los Gobiernos centrales quienes representan a los Estados miembros en el Consejo y gozan así del poder normativo del que internamente carecen, ya sea porque constitucionalmente la competencia fuera atribución de las Cortes y desde la adhesión sea objeto de competencia comunitaria, ya sea porque, y es lo que importa aquí, porque constitucional y estatutariamente la competencia normativa esté atribuida a las CCAA.

Ya hace tiempo que sostengo que el ensanchamiento de los espacios políticos a través de los procesos de integración económica y social consolidan y fortalecen el poder estatal pues el Estado asume, reconduce y controla su propia crisis de funciones. Además, todo Estado miembro, y en especial en el caso de Estados de estructura compleja (Italia, RFA, España), el Estado miembro recupera en el seno del Consejo de la Comunidad poderes que constitucionalmente no poseía (poderes legislativos y competencias autonómicas o regionales).

Además, las Comunidades Europeas no sólo han absorbido innumerables competencias autonómicas que ahora decide y administra el Consejo —de representación gubernamental—, sino que con frecuencia el nivel federal produce cientos de normas exageradamente detallistas («puntillismo jurídico», impropio del nivel federal europeo) que cercenan las posibilidades de desarrollo normativo por las CCAA cuando afectan a sus competencias. Aunque esta cuestión relativa a la inadecuación y contradictoria vertebración jurídico-competencial de las Comunidades Europeas desborda el objeto de esta ponencia, al menos quiero llamar la atención en torno al hecho de que la minuciosidad del nivel federal causa un perjuicio mayor al

nivel regional que al nivel estatal, por lo que creo que en los próximos años habría que redimensionar los niveles competenciales que componen el espacio jurídico europeo (comunitario, estatal, regional, provincial y local) de forma más acorde con el principio de subsidiariedad.

Creo que también es interesante recordar la comprensiva y, desde luego, muy respetuosa posición de las CCAA ante el hecho de la adhesión de España a las Comunidades Europeas. Prácticamente no ha habido voces discordantes que hayan puesto en duda la constitucionalidad de esa adhesión contemplada desde la perspectiva de un cierto vaciado competencial sufrido por las CCAA. Aquella atribución constitucional ha sido comprendida de forma razonable y con sentido común jurídico-político. Pero ese *saber estar* de las Instituciones Autonómicas dentro del Estado con sentido de Estado, no ha sido correspondido por las Instituciones centrales del Estado mediante un saber hacer que recompensara o reequilibrara esa pérdida de competencias restableciendo en la mayor medida posible la distribución constitucional entre el Estado y las CCAA.

1. La Jurisprudencia constitucional en torno al art. 149.1.3 de la constitución y su incidencia en la aplicación del derecho comunitario

Es bien sabido que hasta esta fecha el Tribunal Constitucional sólo ha dictado una sentencia que afecte directamente a la aplicación del Derecho Comunitario por las CCAA; es la conocida Sentencia 252/1988 de 20 de diciembre sobre la inspección de los mataderos y los intercambios comunitarios de carnes frescas. En cambio, ya se ha pronunciado en varias ocasiones sobre la ejecución de otros Tratados internacionales. Por ello, inevitablemente tendré que referirme a todo el conjunto de la jurisprudencia constitucional en torno al precepto marco (el art. 149.1.3) para poder extraer algunas conclusiones sobre el tema específico que se me ha encomendado.

1.1 El contenido de las «relaciones internacionales» o el alcance de «el exterior»

Tanto el Gobierno como el Tribunal Constitucional (éste hasta hace un año) se han aferrado a una interpretación muy rigurosa del art. 149.1.3 (y de los apartados 10 a 16) de la CE en favor de una ilimitada reserva estatal

en materia de relaciones internacionales, sin esforzarse por desentrañar y actualizar el concepto de relaciones internacionales o el concepto de lo exterior separado del concepto de lo comunitario.

Tampoco se han esforzado por relacionar y compatibilizar la competencia exclusiva del Estado con el reconocimiento y la garantía del «derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran» (art. 2 de la CE) y con el reconocimiento expreso en algunos Estatutos de Autonomía de la competencia de desarrollo y ejecución de los Tratados internacionales. El Tribunal Constitucional no ha querido o no ha sabido encontrar en una interpretación de conjunto de la Constitución y del bloque de constitucionalidad un cauce que permita incorporar real y efectivamente a las CCAA en la actividad comunitaria en la medida en que la competencia comunitaria pueda afectar y alterar las competencias autonómicas.

El Tribunal Constitucional ha declarado enfáticamente que «la interpretación de los preceptos de la Constitución ha de hacerse de modo sistemático, esto es, teniendo en cuenta el contenido íntegro de la Norma fundamental...» (STC 252/1988 de 20 de diciembre, fundamento 2).

Desde luego, si hubiera hecho una interpretación equilibrada teniendo como criterio el efecto útil de los arts. 2, 93, 149.1.3 de la CE y los Estatutos de Autonomía («el bloque de constitucionalidad») el resultado habría sido hacer compatible el sentido necesariamente unitario de la acción exterior del Estado (actividades de proyección exterior o núcleo duro de las relaciones internacionales como son el *ius representationis*, el *ius contrahendi*, la dirección de la política exterior y la responsabilidad internacional) con la distribución constitucional de las competencias entre el poder central y las CCAA que la Constitución reconoce y *garantiza*. Desde luego, el efecto útil de una norma exige que su aplicación se haga conforme a un significado actual y adecuado a la evolución de los conceptos y las necesidades nuevas.

Desde los primeros años el TC mostró una concepción muy amplia de las relaciones internacionales sin hacer distinciones entre los eventuales contenidos de esa noción. Así en la Sentencia 44/1982 de 8 de julio (fund. 4) relativa a la concesión por el Gobierno vasco de emisoras de radiodifusión de frecuencia modulada, el Tribunal Constitucional hacía tres afirmaciones inconexas y forzadas en fondo y forma: «que en la Constitución las 'relaciones internacionales' forman parte de las materias reservadas a la competencia exclusiva del Estado sin limitación alguna, por lo que la cláusula de ejecución de los Tratados por la Comunidad Autónoma (...) es lógica consecuencia de la organización territorial del Estado, sin que pueda poner en peligro la unidad de interpretación que incumbe al Estado, único responsable internacionalmente de la ejecución de los Tratados en que es parte».

El TC no sólo no precisa qué debe entenderse por «relaciones internacionales», sino que se inclinó en favor de una competencia tan extensa en favor del Estado que podría absorber cualquier competencia autonómica

por el hecho de su conexión internacional («sin limitación alguna»). Precisar qué debe entenderse o qué materias jurídico-políticas comprenden las relaciones internacionales es absolutamente necesario.

Hoy todos los campos de actuación interna (estatal, autonómica o local) están sometidos a «una intensa disciplina internacional». Además, en el Decreto vasco objeto de la impugnación se hacía referencia expresa en su art. 2 a la sujeción a las normas internacionales de las que fuera parte España. A pesar de ello, el TC sentenció que el Gobierno vasco no podía desarrollar normativamente la materia sin previa regulación de las condiciones básicas por el Estado. Latía también en este asunto otro problema importante: qué debe entenderse por *ejecución* de los Tratados internacionales y a lo que me referiré más adelante.

También es discutible que incumba al Estado la unidad de *interpretación* de los Tratados internacionales; cabe preguntarse si el Gobierno es el órgano que debe interpretar o, por el contrario, es el órgano que asume la responsabilidad en nombre de España o si en realidad el TC se está refiriendo a sí mismo. En todo caso, no se puede confundir la labor de interpretación con la institución de la responsabilidad internacional del Estado.

Conviene señalar que también la posición del Gobierno, a través de la Abogacía del Estado, ha sido afirmar invariablemente, incluso sin tener en cuenta la reciente jurisprudencia de finales de 1989 y 1990, en todos los asuntos afectados que «el art. 149.1.3º de la Constitución atribuye al Estado, sin matices, la competencia íntegra en todo lo que tenga que ver con las relaciones internacionales» (entre muchos, vid. argumentos del Abogado del Estado en la Sentencia 153/1989 de 5 de octubre sobre cinematografía).

Parece lógico que para precisar el alcance del art. 149.1.3º de la Constitución se acuda a sus antecedentes durante la elaboración. Yo no creo, a diferencia del Tribunal Constitucional, que de los precedentes parlamentarios se deduzca que sea un precepto «de alcance perfectamente meditado e inequívoco» (Sentencia 137/1989 de 20 de julio que anuló el Comunicado de Colaboración entre el Consejero de Ordenación del Territorio y la Dirección General del Medio Ambiente del Gobierno de Dinamarca). Es cierto que la Constitución y sus antecedentes son inequívocos en cuanto a la atribución exclusiva al Estado del *ius contrahendi* pero su fundamento se encuentra en otros artículos. Por el contrario, hay diversas razones que tienen en cuenta los antecedentes mismos del art. 149.1.3º, los diversos contenidos de las relaciones internacionales en relación con los preceptos que las concretan así como el respeto y la coherencia con el propio orden constitucional fundado en la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA (expuestas en mi libro sobre *Derecho Comunitario Europeo y Derecho español*, Tecnos, Madrid, 2ª ed., 1987, pp. 230 y ss.).

Lo cierto es que en varias sentencias lo exterior, la conexión internacional ha llevado casi siempre a ver en esa presencia una competencia exclusiva del Estado y descartar la competencia autonómica so pretexto de la res-

ponsabilidad del Estado (a la que hacen referencia los arts. 93 y 149.1.3, implícitamente, de la Constitución).

Así, es poco convincente la Sentencia 1/1986 de 10 de enero. Es un ejemplo claro de una materia compartida (deportes) que queda diluida o por lo menos alterada ante la presencia de una selección deportiva extranjera. Cualquier competición amistosa de una selección regional con una selección extranjera requiere autorización del Estado-poder central.

La torpeza del TC para moverse entre nociones relacionadas con la actividad exterior del Estado le lleva a ver Tratados donde la Asesoría Jurídica Internacional y Secretaría General Técnica del Ministerio de Asuntos Exteriores sólo vieron una «declaración de intenciones» en sus respectivos informes pero sin vínculo obligacional en el asunto del «Comunicado de Colaboración entre el Consejero de Ordenación del Territorio y Obras Públicas de la Xunta de Galicia y la Dirección General danesa del Medio Ambiente» (Sentencia 137/1989 de 20 de julio).

Claro que en descargo del Tribunal Constitucional, y posiblemente del Gobierno, cabe preguntarse sobre las actitudes personalistas de algunos Abogados del Estado, pues no creo que se deban imputar siempre al Gobierno las posiciones político-jurídicas que aquellos sostienen, al impugnar el Comunicado de colaboración a pesar de dichos informes elaborados en el área gubernamental. Desde luego, el Comunicado de Colaboración no era más preciso o compulsivo que, por ejemplo, decenas y decenas de Convenios suscritos por los Rectores de las Universidades españolas con otras Universidades u órganos públicos extranjeros, aunque estos no atraen, afortunadamente, la atención de la Abogacía del Estado.

Sin embargo, el voto particular discrepante del Magistrado Díez Eimil, al que se adhirieron el Presidente Tomás y Valiente y los Magistrados de la Vega Benayas y Rodríguez-Piñero, mostró cordura y prudencia separándose del concepto «tan rígido y expansivo del título competencial del art. 149.1.3 de la Constitución». Con buen sentido, los Magistrados discrepantes critican «la concepción globalizante de las 'relaciones internacionales' como materia sometida a la exclusiva competencia del Estado» que impediría «relaciones de fomento y colaboración entre organismos públicos... especialmente entre los que pertenecen al espacio comunitario europeo en orden a lograr el desarrollo económico, social y cultural de las Regiones». En ese voto particular se enuncian indirectamente las actividades exteriores que sí estarían cubiertas por el art. 149.1.3: las que originan obligaciones internacionales inmediatas y actuales, las que suponen ejercicio de la soberanía, las que inciden en la política exterior del Estado y generan responsabilidad de éste frente a otros Estados.

Yo creo que ese voto particular ha propiciado el giro esperanzador en la doctrina del Tribunal Constitucional que se inicia en la Sentencia 153/1989 de 5 de octubre sobre cinematografía y se confirma en la Sentencia 54/1990 de 28 de marzo sobre distribución de estupefacientes y psicotrópicos.

En la Sentencia sobre cinematografía el Tribunal describe, de forma ciertamente incompleta, esta noción: «lo que comunmente se integra en aquel concepto o materia de relaciones internacionales (tratados, paz y guerra, reconocimientos de Estados, representación exterior, responsabilidad internacional, etc.)» excluyendo asimismo que pueda llegar «a admitirse que cualquier relación, por lejana que sea, con temas en los que estén involucrados otros países o ciudadanos extranjeros, implique por sí solo o necesariamente que la competencia resulte atribuida a la regla 'relaciones internacionales' (fund. 8).

En la Sentencia de 1990 sobre distribución de estupefacientes y psicotropos el Tribunal Constitucional distingue entre específicas actuaciones internas (como distribución y dispensación de tales productos dentro del territorio de la Comunidad Autónoma) y la competencia de comercio exterior que respecto a los estupefacientes y psicotropos corresponde al Estado; y distingue, por fin, entre la responsabilidad internacional o garantía del cumplimiento (que corresponde al Estado en relación con los Convenios sobre estupefacientes de los que es parte) y la función de control e inspección de la distribución y dispensación de esos productos (que corresponde a la Comunidad Autónoma).

1.2 El alcance de la noción de ejecución de los Tratados internacionales

En fin, de poco sirve que el Tribunal Constitucional declare retóricamente que las cláusulas de ejecución son «la lógica consecuencia de la organización territorial» si de ellas no extrae ante el caso concreto su consecuencia jurídico-política práctica, cual es que las CCAA puedan desarrollar normativamente un Tratado internacional.

El TC mantuvo la ambigüedad en torno al concepto de ejecución que aparece en los Estatutos de Autonomía (por ejemplo, el art. 27.3 EAC) en la Sentencia 58/1982 de 27 de julio sobre la ley catalana de Patrimonio cultural, utilizando una expresión aparentemente generosa al calificar las cláusulas de ejecución como «el ejercicio de una obligación, que no competencia, que impone a la Generalidad el art. 27.3 de su Estatuto». Pero no precisó el alcance de la ejecución. Si por ejecución entiende desarrollo normativo a partir del Tratado y en función de la competencia autonómica, o si ejecución es simplemente obligación de cumplir, de respetar el Tratado y no obstaculizar sus efectos. Y, desde luego, era necesario precisar esa noción habida cuenta la radicalidad de la posición de la Abogacía del Estado

mantenida invariablemente como obligación de no obstaculizar los efectos de un tratado o una norma comunitaria.

En mi opinión, el término «ejecución» (arts. 27.3 EAC, 20.3 EAPV, 23.2 EAAnd, 40.2 EAAr, 34 EA CLM, 37.2 EACan y 33.2 EAM) no se limita a la mera función administrativa ni al mero cumplimiento. En realidad, todas las Administraciones Públicas están obligadas a aplicar el Derecho Comunitario. El Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha afirmado con rotundidad que las obligaciones derivadas de las normas comunitarias «se imponen a todas las autoridades de los Estados miembros» y, en consecuencia, «todos los órganos de la administración, incluidas las autoridades descentralizadas, tales como los ayuntamientos, están obligados a aplicarlas» (Sentencia del TJCE de 22 de junio de 1989, *Costanzo c. Ayuntamiento de Milán*, as. 103/88, cons. 30 y 32).

La obligación de aplicar un Tratado y las normas derivadas del mismo está implícito en todos los Estatutos de Autonomía y en todo régimen de Derecho Público. Por ello, si esa fuera la finalidad de las cláusulas de ejecución serían superfluas. Su finalidad es la de precisar y garantizar el derecho de las CCAA a ejercer sus competencias materiales adoptando si fuera necesario cuantos actos normativos o no normativos precise la aplicación de un Tratado cuando aquellas se vean interferidas o conectadas con un Tratado o con una norma comunitaria. La vigencia del Tratado o de la norma comunitaria no puede privar, en las materias reguladas por el Tratado o por la norma comunitaria, de la competencia que pudiera corresponder a las CCAA.

Las CCAA se limitarían a la mera aplicación administrativa en el caso de que la materia de la norma comunitaria se corresponda con una materia que a tenor del Estatuto de Autonomía corresponda a la Comunidad Autónoma la mera función ejecutiva; pero si en la materia objeto de regulación por un Tratado le corresponden funciones normativas, la Comunidad Autónoma podrá adoptar actos normativos (legislativos y reglamentarios) de desarrollo del Tratado o, en su caso, de la norma comunitaria. En consecuencia, creo que el término «ejecución» puede comprender desarrollo legislativo y reglamentario si la competencia autonómica por razón de la materia es exclusiva.

Además, el TC ha afirmado (como ha sido puesto de relieve en diversos comentarios doctrinales), con menosprecio a un debate doctrinal suscitado por la dudosa calidad técnica de la redacción de algunos Estatutos y en otros debido a sus lagunas, que «las normas estatutarias que, como la recogida en el art. 27.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, prevén que la Comunidad Autónoma adoptará las medidas necesarias para la ejecución de los Tratados internacionales en lo que afecten a materias atribuidas a su competencia, no son, como resulta evidente, normas atributivas de una competencia nueva, distinta de las que en virtud de otros preceptos ya ostenta la Generalidad» (Sentencia 252/1988 de 20 de diciembre, fund. 2).

El Tribunal parece decidirse por el criterio único de la distribución de competencias sin tener en cuenta la cláusula de ejecución de tratados a la hora de la participación de las CCAA en la ejecución de los Tratados; decisión que puede ser aceptable siempre que alguna vez se motivara y no se rehuyera el razonamiento jurídico tras la excusa de que «resulta evidente». Desde luego, la única evidencia es el articulado de los Estatutos (en lo que dicen y en lo que no dicen) y su letra *evidencia* intenciones muy diversas y contrapuestas a la afirmación del TC. Además, el propio Tribunal Constitucional en una sentencia adoptada unas semanas antes de la anteriormente citada, en la Sentencia 227/1988 de 29 de noviembre sobre la Ley de Aguas, parecía pronunciarse de forma diferente al afirmar «...Baste decir a este propósito que, *cuando así lo disponen los Estatutos de Autonomía*, corresponde a las Comunidades Autónomas la ejecución de los tratados y convenios internacionales en materias de su competencia...» (fund. 21, subrayado añadido).

Dejando a un lado esas contradicciones en su jurisprudencia y volviendo a la Sentencia de 20 de diciembre sobre comercio intracomunitario de carnes frescas, esa afirmación es aceptable y acertada por ser muy operativa en la práctica, pero también es de temer que ha sido una concesión falaz del TC hacia las CCAA.

En primer lugar, decir que esas cláusulas no son una competencia más sino una obligación, o una consecuencia lógica de la distribución territorial o que no son atributivas de una competencia nueva debe llevar o aceptar al Gobierno (a la Abogacía del Estado, en especial) que la participación de las CCAA en la «ejecución» del Tratado vendrá establecida por el nivel de competencia material que haya asumido en el Estatuto de Autonomía y no podrá darse un sentido restrictivo o residual al término «ejecución» que aparece en el art. 27.3 del EAC y en otros Estatutos.

En segundo lugar, puede ser falaz esa afirmación general del Tribunal Constitucional como lo prueba su actitud al enfrentarse a un caso concreto. En efecto, en el asunto sobre los productos cárnicos la Generalidad de Cataluña ni tan siquiera pretendía el desarrollo normativo sino la asunción de los actos concretos de ejecución como es el velar para que las autorizaciones que deben poseer los mataderos y las salas de despiece se otorguen únicamente a aquellos establecimientos que cumplen las prescripciones establecidas en las Directivas 64/433 y 71/118 y nombrar al Veterinario oficial que controle el respeto a esas exigencias. Pero el TC consideró que aunque la competencia material era de la Generalidad de Cataluña, dado que los productos cárnicos que iban a salir de esos mataderos se dirigían *hacia Estados miembros de la Comunidad*, se convertían en sanidad y comercio exterior y al tener una conexión internacional desapoderó a Cataluña. De esa forma, siempre le resultará fácil neutralizar el reconocimiento general de la «obligación» de ejecución localizando la materia y el título competencial en un renglón *fuera del alcance* de la Comunidad Autónoma como era,

en este caso, la competencia exclusiva del Estado en sanidad y comercio exterior.

El Tribunal Constitucional reconoce en el fundamento segundo de esa Sentencia que la Administración del Estado es la competente en este caso en virtud de los párrafos 10 y 16 del art. 149.1 «para realizar las actuaciones que, *cuando no está presente esa conexión con el exterior*, corresponde a la Administración Autónoma» (subrayado añadido).

De esta forma, se hace prácticamente inviable toda participación de las CCAA en el desarrollo e incluso en la ejecución misma del Derecho Comunitario. En efecto, los títulos competenciales asumidos por las CCAA se desenvuelven en el *interior* y precisamente la función que cumplen las cláusulas de ejecución de los Tratados internacionales en los Estatutos de Autonomía es impedir que la competencia que se posee en el marco de su territorio no se vea diluida o atraída hacia el Estado-poder central cuando se vea conectada con un Tratado o una norma comunitaria.

Es bien sabido que las normas comunitarias están relacionadas con lo que tradicionalmente y hasta 1986 era en buena medida el comercio exterior o el régimen aduanero y arancelario, o la planificación de la actividad económica (los n.ºs 10 a 16 del art. 149.1 de la CE) que *contaminarían* de 'exterior' cualquier competencia genuinamente autonómica y la convertirían automáticamente en competencia estatal, en algo intocable para las CCAA.

Afortunadamente el Tribunal Constitucional parece dispuesto a abandonar sus ambigüedades en la Sentencia de 5 de octubre de 1989 sobre cinematografía. No así el Abogado del Estado que mantenía todavía que «el art. 27.3 EAC, lejos de ser una atribución competencial, es un imperativo que obliga a la Comunidad Autónoma a eliminar los obstáculos que impidan la ejecución de los Tratados por el Estado» (punto 5 de los antecedentes). En cambio, el Tribunal Constitucional parece alejarse en esa sentencia de la posición del Gobierno (del Abogado del Estado) y rechazarla sin ambages como «incompatible tanto con la letra del propio artículo, como con el sentido general de la distribución competencial diseñada por la Constitución española y los Estatutos de Autonomía» (fund. 8).

Sigue siendo preocupante, además, que la Abogacía del Estado, representando formalmente al Gobierno de la Nación, sostenga que las competencias del Estado en relación con la ordenación general de la economía, la legislación básica, etc. conlleven necesariamente competencias de ejecución. Así, ha afirmado que la ordenación básica alcanza «no sólo a aspectos normativos sino aún de ejecución en cuanto ello resulta preciso para la preservación de lo básico» (posición defendida en el curso del procedimiento relativo a la Sentencia 252/1988 de 20 de diciembre sobre productos cárnicos, punto B, b) y c) llegando a considerar «la autorización y la correlativa previa inspección de las empresas para el intercambio intracomunitario de carnes frescas como elementos esenciales de la ordenación general

de la economía». No creo que precise comentario el exceso de celo estatalista del Abogado del Estado, pues a todas luces resulta desproporcionado cuando no grotesco hacer esa afirmación añadiendo que es «exigencia del principio de unidad del orden económico nacional» que el Estado expida esas autorizaciones a los mataderos.

El Abogado del Estado volvió posteriormente a mantener cerrilmente que aún en los casos en que las competencias estatales sean «las bases y la coordinación» en el plano normativo, el Estado también puede reservarse competencias de naturaleza ejecutiva (apartado B, Sentencia 54/1990 de 28 de marzo sobre distribución de estupefacientes). Esta posición fue de nuevo rechazada por el Tribunal Constitucional: «si la inspección y el control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos recayese en el Estado por vía de coordinación se negaría la propia necesidad de la existencia de una coordinación en favor del Estado, puesto que ya no habría competencias autonómicas que coordinar. Siendo esto así, la competencia de coordinación no puede amparar el vaciamiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas» (fund. 3).

Ahora bien, si es muy importante que el Tribunal Constitucional haya sabido encontrar en 1990 una interpretación útil y coherente del art. 149.1.3º en combinación con las cláusulas de ejecución de los Estatutos de Autonomía, no debiera ser menos importante a la luz de la nueva jurisprudencia un cambio de posición de la Abogacía del Estado en las controversias pendientes.

En el curso del debate habido esta mañana, el Secretario General Técnico del Ministerio de Asuntos Exteriores, D. Javier Jiménez Ugarte, manifestó el deseo del Gobierno de disminuir la conflictividad jurídica en estas materias fomentando el entendimiento y la colaboración con las Comunidades Autónomas. Se entiende que esos buenos propósitos, de cuya sinceridad no dudo, pueden tener operatividad si desde el Gobierno de la Nación (Presidencia, Ministerio de Asuntos Exteriores...) se da la correspondiente instrucción al Servicio Contencioso del Estado para que se atenga a la línea jurisprudencial del Tribunal Constitucional iniciada en octubre de 1989, acate su doctrina y, en consecuencia, desista en los asuntos pendientes sostenidos con argumentos basados en líneas personales ya rechazados por el TC.

Por ello, deberían cursarse instrucciones desde el Gobierno de la Nación a los Abogados del Estado responsables de su defensa ante el Tribunal Constitucional a fin de que tengan en cuenta: 1) el preciso contenido de la noción de relaciones internacionales y que la vigencia de un tratado afectando un ámbito competencial autonómico no es excusa para privar a las CCAA de sus competencias materiales; 2) que la ordenación general y otras competencias del Estado de índole básica no atraen la competencia de ejecución al Estado; 3) que la noción de ejecución de los Tratados internacionales que aparecen en los Estatutos de Autonomía comprende, llegado el caso, la función normativa.

1.3 La diferencia entre ejecución, control del cumplimiento y responsabilidad internacional

Ahora bien, ya no sólo es grave que la Abogacía del Estado de una forma u otra restrinja la noción de ejecución a la mera aplicación administrativa o a la no obstaculización o que el Tribunal Constitucional mantenga la ubicación de lo comunitario en lo exterior, sino que también es preocupante que vinculen hasta identificar esas nociones con la responsabilidad internacional y el control del cumplimiento.

En el curso del procedimiento sobre la inspección de productos cárnicos, el Abogado del Estado afirmó que «aquel a quien corresponde constitucionalmente la garantía de los Tratados internacionales debe también contar con las competencias necesarias para cumplir con aquel deber» (Sentencia 252/1988, de 20 de diciembre, punto 5 de los antecedentes). Posteriormente insistía en esa idea al decir que «las obligaciones internacionales del Estado postulan una mayor homogeneización en las tareas operativas» (punto 3 de los antecedentes, Sentencia 54/1990 de 28 de marzo).

El Tribunal Constitucional vincula la competencia exclusiva del Estado en materia de comercio y sanidad exterior en el asunto de la inspección de los productos cárnicos, incluidos actos de ejecución meramente internos o sin proyección exterior, al art. 93 de la Constitución («...la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 CE...»), fund. 2 de la Sentencia 252/1988).

En la Sentencia sobre la cinematografía, aunque representa un importante avance al delimitar el concepto de relaciones internacionales, todavía el Tribunal Constitucional se expresa de forma imprecisa y ambigua cuando dice «...cuestión distinta sería la de la ejecución de los Tratados (art. 93 CE), responsabilidad del Estado, pero que tampoco excluiría en la medida precisa la participación ejecutiva de la Comunidad Autónoma...» (Sentencia 153/1989 de 5 de octubre, fund. 8). Así pues, de nuevo confunde «el control de cumplimiento» al que se refiere el art. 93, con la ejecución misma y la responsabilidad internacional, aunque va abriéndose su doctrina a la posibilidad de que el control no tiene por qué excluir la participación de la Comunidad Autónoma, confirmando esta perspectiva en la Sentencia 54/1990 de 28 de marzo sobre estupefacientes y psicotropos (fund. 3).

Casi resulta obvio señalar que son tres conceptos distintos y desde luego no intercambiables ni coincidentes en el tiempo, incluso aunque la ejecución la haga el Estado.

La ejecución de los Tratados y del DC por las CCAA tiene su fundamento en el reparto constitucional de competencias entre las CCAA y el Estado-poder central. En cambio, el control del cumplimiento tiene su fun-

damento general en el art. 93 CE y de forma específica en los arts. 149.3 in fine (el Derecho del Estado como supletorio en defecto del Derecho de las CCAA), 150.3 (las leyes armonizadoras ex post facto), 153 (control de la constitucionalidad y de la legalidad de los actos de las CCAA) y 155 (el cumplimiento forzoso ante casos especialmente graves).

Pero el control es sobre el ejercicio de la competencia de ejecución y no puede, pues, consistir en el ejercicio directo y exclusivo de la competencia autonómica por el Estado ni la puede perturbar o cercenar, como lo señala el mismo Tribunal Constitucional en la Sentencia sobre inspección de productos cárnicos.

Y si la ejecución y el control no son conceptos intercambiables tampoco lo es la responsabilidad del Estado. La responsabilidad internacional solo es exigible de sujeto internacional a sujeto internacional. La responsabilidad es frente a las Instituciones Comunitarias y los otros Estados Miembros. Es la responsabilidad internacional ante el hecho ilícito atribuible al Estado: haber violado el principio *pacta sunt servanda*, haber violado las obligaciones contenidas en los Tratados o derivadas de normas adoptadas en cumplimiento de aquellos (compromiso de lealtad del art. 5 CEE, 86 CECA y 192 EURATOM). Esa responsabilidad se dilucida judicialmente ante el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, único órgano jurisdiccional que puede constatar si hubo o no infracción a los Tratados y al derecho derivado.

Una conclusión a la que se llega entre tanta confusión es que en el fondo late una profunda desconfianza hacia la participación de las CCAA en la actividad comunitaria. Así, el TC relaciona la necesidad de que el Estado otorgue las autorizaciones en los mataderos y nombre los Veterinarios oficiales con la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 de la CE (Sentencia 252/1988, cit.).

Pero cabe preguntarse si es que solo el desarrollo normativo y la ejecución del Derecho Comunitario por el Estado-poder central estará *siempre* a salvo de infracciones y si, por el contrario, el desarrollo y la ejecución por las CCAA conducirá siempre, *necesariamente*, a un ilícito. Pero, ¿es que una Ley de Cortes o un Decreto del Gobierno de la Nación no pueden ser contrarios a una norma comunitaria? ¿Es que las Cortes, o el Gobierno, o un Ayuntamiento o un juez o el mismo Tribunal Constitucional no pueden llegar a infringir jamás una norma comunitaria? En los 38 años de aplicación del DC no ha habido más de una docena de sentencias constatando infracciones de Estados por actos *adoptados por sus regiones*. Sin embargo, son varias decenas de miles los procedimientos en constatación de infracción (art. 169 CEE) iniciados por la Comisión y centenares de sentencias han constatado ya esos incumplimientos del Estado-poder central (legislador o gobierno).

2. Los especiales efectos de lo «comunitario» sobre el reparto de competencias entre el Estado y las CCAA

Un punto de partida básico de esta ponencia se funda en el alcance de la competencia de ejecución del DC por las CCAA entendida desde una amplia perspectiva que dependerá del nivel competencial material asumido en el Estatuto respectivo.

Las características y la naturaleza del DC presenta una especialidad que no sucede con el resto de Tratados internacionales.

Aunque resulte obvio recordarlo, la integración de España en las Comunidades Europeas tiene como efecto constante *la atribución de competencias de diversas Instituciones internas en favor de las Instituciones comunitarias con el correlativo desposeimiento, según los casos, de las Cortes, o del Gobierno, o de las Comunidades Autónomas, etc.* Este es el efecto previsto y querido por el art. 93, primer párrafo, de la Constitución.

Naturalmente, esa atribución del ejercicio de competencias normativas puede afectar a las Cortes o/y al Gobierno llegando, incluso, en el caso de la mayoría de los reglamentos comunitarios, a limitar la actuación interna a la mera aplicación como puede ser designar la autoridad competente o velar mediante los correspondientes servicios de inspección por el cumplimiento de la norma comunitaria. Desde luego, el Reglamento es, en principio, una norma completa en cuyo ámbito de acción, si afecta a las CCAA o al Estado, vacía o absorbe esa anterior competencia interna.

También, en relación con las directivas detalladas conteniendo una regulación minuciosa que apenas dejan margen de apreciación para la actuación libre del Estado, salvo en el caso de que normas con rango de Ley sean contrarias a la directiva, esa directiva será transpuesta internamente mediante Decreto o como sucede con frecuencia mediante Orden Ministerial y aunque la materia regulada por la Directiva fuera competencia del legislativo, éste queda sustituido por el ejercicio de la competencia asumida por la Comunidad. Su actuación se limitará —sin capacidad de opción política— a derogar o modificar las leyes contrarias. Igual sucedería si la materia regulada fuera competencia de las CCAA.

Luego, en cada caso habrá que examinar a la vista de lo regulado por la norma comunitaria cuál o cuáles de las Instituciones internas se ha visto privada de la competencia. Lo que es insostenible es que la integración de España en las Comunidades Europeas no haya desapoderado de competencias en ningún caso al Estado-poder central en relación con la distribución de competencias entre el Estado y las CCAA. Y es más insostenible aún, por el juego de la distribución de competencias entre los Estados miembros y las CCEE, que sólo haya afectado a una de las partes en la relación competencial interna, a las CCAA.

En consecuencia, hay normas comunitarias que han tenido por efecto absorber lo que era competencia estatal (la ordenación general, las bases, o la legislación básica, etc.) que desde la adhesión corresponde a las Instituciones comunitarias, absorbiendo la competencia estatal y pudiendo llegar a impedir, llegado el caso, su intervención legislativa y reglamentaria.

Por ello, entiendo que cuando la competencia legislativa y reglamentaria de las CCAA deba tener en cuenta, a tenor de la Constitución o del Estatuto de Autonomía, la legislación básica o los principios que ordene el Estado, entiendo que tales principios o bases quedan sustituidos por el contenido de la disposición comunitaria. La atribución no sería en favor de las CCAA sino que la atribución la cedería el Estado en favor de las Instituciones comunitarias por efecto del art. 93 de la CE. Además, de ese fundamento constitucional hay razones de evidente pragmatismo en la simplificación de los escalones normativos que intervendrán en la aplicación del DC.

Así, puede suceder que una directiva, por ejemplo, establezca unos principios básicos y unos objetivos a alcanzar, que en conjunto equivalgan o coincidan con la competencia estatal de ordenación básica del ámbito en cuestión: esto significa que la directiva tiene por efecto absorber la competencia estatal. Si el desarrollo legislativo y reglamentario compete a una Comunidad Autónoma, en subordinación a la legislación básica estatal, la instancia autonómica deberá aprobar las normas legislativas y reglamentarias a partir de la directiva y únicamente en subordinación a ésta. Lo que no puede pretender el Estado es desarrollar tales directivas pretextando que la Constitución le otorga competencias de ordenación general de la economía, o la adopción de los principios y las normas fundamentales en tal o cual sector, recobrando así una competencia atribuida a las Instituciones comunitarias y ya ejercida por éstas.

Otros tratados internacionales en los que no tiene lugar la atribución de competencias (la renuncia translativa) en favor de terceros no se produce esa absorción de competencias. En los Tratados comunitarios, las Instituciones disponen de competencias normativas que al ser ejercidas crean nuevo derecho que sustituye, total o parcialmente, la acción normativa interna.

3. Los especiales efectos de la integración de España en las comunidades europeas en la necesaria distinción entre lo «exterior» y lo «comunitario o intracomunitario»

Sería imposible, por el objeto y las dimensiones de esta ponencia, analizar la naturaleza jurídica de las Comunidades Europeas, o del Derecho originario y derivado como un Derecho Común Europeo; pero lo cierto es que la integración de un Estado en las CCEE hace que se desvirtúen muchos conceptos políticos, sociológicos y, naturalmente, jurídicos o que aparezcan otros *nuevos* que desplazan o desvirtúan a los anteriores.

Así, la noción de Estado miembro frente a la de país tercero, que está reservada únicamente para los Estados no miembros; o la noción de nacional de un Estado miembro que se reconoce en la legislación y jurisprudencia comunitaria e incluso en la propia legislación española de modo que ya no se puede decir sin más que franceses, italianos, daneses, etc., son extranjeros; hay un denominador común de derechos entre la ciudadanía de los Estados miembros y un nivel de integración jurídico-política que se tiene que apreciar en sus justas consecuencias jurídicas.

No puede ignorarse ni por el Tribunal Constitucional ni por el Gobierno (representado por la Abogacía del Estado) que el proceso de la integración tiene como finalidad última la unidad política y que después de casi 40 años de integración en lo económico y social hay un espacio jurídico en esos ámbitos y en alguna medida un espacio político. Hoy ya no hay prácticamente espacio para una política exterior por parte de España respecto de Francia, Grecia, la RFA, etc. La noción de política exterior se reserva para las relaciones internacionales de los Estados miembros y de la Comunidad en relación *con el resto del mundo*, con los Estados terceros o con las OI terceras.

Lo comunitario no es lo exterior. Esta ha sido, en mi opinión, la gran equivocación de la posición gubernamental y del Tribunal Constitucional en la Sentencia 252/1988 sobre el intercambio intracomunitario de carnes frescas. ¿Cómo pudo ignorar el TC lo que son realmente las Comunidades Europeas y lo que pretenden? Los tratados constitutivos estipulan que el *mercado común* (art. 2 CEE) es un instrumento económico de la integración europea; el Acta Única Europea ha rebautizado esa denominación, por la que se conocía popularmente a las Comunidades Europeas, por una nueva idea-fuerza, *mercado interior* (art. 8A CEE). Incluso de forma bien expresiva añade que «el mercado interior implicará un espacio sin fronteras interiores» basado en la libre circulación... El Informe de la Comisión sobre «la realización del Mercado Interior» (Libro Blanco presentado al Consejo Europeo en junio de 1985 y vinculado al AUE) es demostrativo de la

noción de mercado *interior*: eliminación de los obstáculos físicos, técnicos y fiscales. Es el antiguo objetivo del art. 2 CEE, pero ahora con un calendario preciso y con poderes más eficaces.

Ni la doctrina científica (jurídica y económica) ni las normas comunitarias ni las propias normas del Gobierno y de la Administración central califican el comercio comunitario como comercio exterior. Los términos «exportación» e «importación» no pueden utilizarse y no se utilizan para los intercambios de mercancías entre los Estados miembros. Estos términos carecen de sentido técnico y político en el interior de la Comunidad. El nuevo término y concepto es *intercambios intracomunitarios* (como aparece abundantemente en la legislación y reglamentación española) y su espacio es el mercado *interior*, el territorio *comunitario* o de los Estados miembros.

Es necesario y urgente una interpretación útil de los términos comercio exterior o sanidad exterior que aparece en el art. 149.1.10 y 16 de la Constitución en relación con las normas comunitarias a fin de darles un significado actual y coherente con las nuevas exigencias jurídicas de la integración europea.

No afirmo que lo comunitario, lo común europeo sea ya idéntico a lo nacional, pero está mucho más cerca de este último que de lo exterior o lo internacional hasta el punto de disfrutar de amplias esferas de coincidencia y buena vecindad.

Mientras el Gobierno (representado procesalmente por la Abogacía del Estado) y el Tribunal Constitucional no sean capaces de entender el proceso de la integración europea, el proceso de unión estrecha de los pueblos de los doce Estados miembros y extraer todas sus consecuencias jurídicas, políticas y económicas de esta original construcción de una nueva entidad política, desde luego, la participación normativa de las CCAA, de los pueblos e Instituciones que los representan, en esa integración europea será inviable. Desde esa concepción, con lo exterior seguirán topando.